

Prugberger Tamás – Rácz Zoltán

A munka- és a közszolgálati jogi érdekérvényesítés alakulása 2010 után¹

The Development of Legal Enforcement in Labour Law and Public Service Law After 2010



Összefoglalás

A tanulmány a témakört érintő jogelméleti kérdések tisztázását követően bemutatja, hogy a munkaügyi kapcsolatok egyes intézményeinél miként rendezi az új Munka törvénykönyve, a módosított közalkalmazotti törvény, valamint a szintén új köztisztviselői törvény a szakszervezeti érdekvédelmet, az érdekegyeztetést, a kollektív szerződést, a kollektív érdekvitákat és a sztrájkot. A vizsgálat nemcsak a gazdasági kollektív munkajogra, hanem a közalkalmazotti és a közszolgálati jog munkaügyi kapcsolataira is kiterjed.

Journal of Economic Literature (JEL) kódok: J51, J52, J31, J83, K31

Kulcsszavak: érdekegyeztetés, érdekvédelmi szervezetek, munkáltatói szövetség, kollektív szerződés, közvetítés, döntőbíráskodás, sztrájk

Summary

After clarifying the relevant questions of legal theory, the study presents the way the new Labour Code, the modified Public Service Law and the new Civil Service Law regulate works councils, interest protection by trade unions, interest reconciliation, collective agreements, collective interest disputes and strikes at the various institu-

PROF. EM. DR. PRUGBERGER TAMÁS, DSc, Miskolci Egyetem (prugberger.tamas@t-online.hu), DR. RÁCS ZOLTÁN, PhD, egyetemi docens, Miskolci Egyetem Munkajogi és Agrárjogi Tanszék (civracz@uni-miskolc.hu).

tions of labour relations. In addition to economic collective labour law, it also covers labour relations in public service and civil service law.

Journal of Economic Literature (JEL) codes: J51, J52, J31, J83, K31

Keywords: interest reconciliation, advocacy organisations, employers' association, collective agreement, mediation, arbitration, strike

ALAPKÉRDÉSEK

A munkajog magánjogi (civilisztikai) része két nagy területből, az individuális és a kollektív munkajogból áll. Az individuális munkajogviszony alanyai a munkáltató és a munkavállaló, ahol a munkavégzéssel kapcsolatos konkrét jogviszony tartalmát a munkaszerződés határozza meg. Mivel a munkajogviszonyban ténylegesen egy alá-főlé rendelt helyzet érvényesül, ahol a munkavállaló a munkáltató lazább vagy kötöttebb utasításai és ellenőrzési tevékenysége mellett köteles a munkaszerződésből fakadó feladatait elvégezni, és ezen túlmenően, a munkavállaló anyagilag és egzisztenciálisan a munkáltatótól függ, ezért ezt az alá-főlé rendelt helyzetet van hivatva kiegyenlíteni a kollektív munkajog, vagyis a munkaügyi kapcsolatok joga. A nyugat-európai államokban a közszolgálati jogban is fennáll a kollektív közszolgálati jog. A köztisztviselőknek is vannak szakszervezeteik, amelyek a köztisztviselők érdekében az őket foglalkoztató állami-önkormányzati és köztisztviselői szervezetekkel kollektív szerződést kötnek, képviselőikben bértárgyalásokat folytatnak, hasonlóképpen a közszolgálat munkakörülményeiről is. Az egyes hivatalokon belül pedig az ott dolgozó köztisztviselők és közalkalmazottak közhivatalnoki, illetve közalkalmazotti tanácsot alakíthatnak az üzemi tanácsok mintájára (Peine–Heinlein, 1999:168–169; Ojeda Aviles–Perez, 1989:384; Heerma van Voss, 2011:189–207). Bár az Európai Szociális Megállapodás 1. cikkelye csak a munkáltatói és a munkavállalói oldal közötti szociális párbeszéd kialakításának a kötelezettségét írja elő a tagállamok részére, azt viszont, hogy ezt milyen módon valósítják meg, a nemzeti jogalkotás hatáskörébe helyezi (Lentner–Parragh, 2016:35). Ennek ellenére a nyugat-európai tagállamok többsége a gazdasági munka világában kialakult érdekegyeztetéshez és kollektív szerződéses, megállapodásos rendszerhez hasonlóan alakított ki a közszolgálatban is (Peine–Heinlein, 1999:168–169; Ojeda Aviles–Perez, 1989:384; Heerma van Voss, 2011:189–207).²

A munkaügyi kapcsolatok joga, ezt is figyelembe véve, ugyancsak két nagy területből áll, ahol az egyik az ún. érdekegyeztetés joga, másképpen a koalíció joga, míg a másik az üzemi és a közszolgálati alkotmányjog. Az érdekegyeztetés jogának alanyai egyfelől a munkáltatói szövetségek, vállalati szinten pedig a munkáltató, másfelől pedig a szakszervezetek. A közszolgálat esetében a munkáltatói szövetség helyett mindig az adott közületi szerv vagy annak felettes szerve áll szemben a szakszervezettel, illetve a szakszervezeti szövetséggel. Itt a két fél közötti érdekösszhang megvalósításának az

eszköze a koalíciós tárgyalások fórum- és intézményrendszere, valamint e tárgyalások eredményeként létrejövő kollektív szerződés (a továbbiakban: *ksz.*). Amennyiben a tárgyalások nem vezetnek sikerre, és úgy tűnik, hogy a *ksz.*-kötés megghiúsul, annak érdekében, hogy a tárgyalások mégis folytatódjanak, és létrejöjjön a megállapodás, az egymással szemben álló felek pártatlan külső szakértő és bíráló személy vagy bizottság segítségével közvetítésben, egyeztetésben vagy döntőbíráskodásban megnyilvánulva, érdekvitát bonyolíthatnak le, aminek eredménytelensége esetén a szemben álló munkügyi érdekvédelmi szervezetek munkaküzdelmet folytathatnak egymással szemben. Ennek keretében a munkavállalók és érdekképviselői szerveik sztrájkhoz, a munkáltatók és szövetségeik pedig kizáráshoz (*lock out*) folyamodhatnak. A munkaküzdelemnek azonban ez a két formája a köztisztviselők esetében csak egyes országokban megengedett, mint pl. Franciaországban, azonban a fegyveres testületek tagjai és a főhivatalnokok ott sem sztrájkolhatnak, Németországban és Ausztriában pedig köztisztviselő egyáltalán nem sztrájkolhat.³ Ez alól Magyarország annyiban jelent kivételt, hogy a közszolgálat kettébomlik attól függően, hogy a közszolgáló hatósági tevékenységet ellátó közintézménynél vagy hatósági tevékenységet nem folytató közintézménynél dolgozik.⁴ Az előbbinél az érdemi tevékenységet köztisztviselők látják el, akik nem sztrájkolhatnak, míg az egyéb közintézményeknél dolgozó közalkalmazottaknál a sztrájk nincs megtiltva.⁵

A kollektív munkajog hazai általános szabályait és alkalmazásuk elveit az új Munka törvénykönyve (Mt.) Általános rendelkezések XIX. fejezete tartalmazza. A Szociális Chartával és az 1991. évi Akcióprogrammal összhangban deklarálja a koalíciós jogi szervezkedés szabadságát. Bár az érdekvédelmi szerveződést az Mt. 151. §-a az említettek szerint biztosítja, sőt feljogosítja az érdekvédelmi szervezeteket arra, hogy szövetségeket hozzanak létre, valamint ilyen szövetségekhez csatlakozhassanak, a munkáltatónál pedig a szakszervezetek és szövetségeik képviselőket létesíthessenek, ennek ellenére a multi- és nemzetközi cégek, főleg az amerikai szemlélet hatására, gyakran megghiúsítják e jogosultság érvényesülését (Prugberger-Szebehelyi, 1996).

A 233. § rendezi a tájékoztatás és a konzultáció intézményét. E szakasz a tájékoztatás alatt „a munkügyi kapcsolatokkal, valamint a munkaviszonnyal összefüggő, törvényben meghatározott információ munkáltatói részről történő átadását, megismerését, megvizsgálását”, munkáltatói oldalról pedig „az ezzel kapcsolatos vélemény kialakítását” érti. Konzultáció pedig megállapodási célkitűzéssel oly módon folytatható le, hogy biztosítva legyen a felek megfelelő képviselete, a közvetlen személyes véleménycsere, valamint az érdemi tárgyalás. E szakasz kimondja még azt is, hogy a konzultáció időtartama alatt, de a kezdeményezéstől számított 7 napig, különmegállapodással azonban szerintünk ennél hosszabb ideig is a munkáltató tervezett intézkedése nem hajtható végre.

E deklarált munkavállalói érdekérvényesítési jogosítványokat azonban a 234. § alapján a munkavállalók hátrányára a munkáltatók – különösen a Magyarországot a közép-európai régió országaival együtt mintegy gyarmatként kezelő multik – az új Mt.-t érintő kodifikációs munkálatok során jelentősen szűkíteni tudták. A 234. § felmenti a munkáltatót a szakszervezet és az üzemi tanács (továbbiakban: *üt.*) irányában

fennálló tájékoztatási kötelezettség alól, ha a „tájékoztatással bizalmas adatok, technológiák és információk kerülnének nyilvánosságra”, amelyek a munkáltatót hátrányos helyzetbe hoznák. A tájékoztatáskorlátozásnak a 234. § (2) bekezdés első mondatában lefektetett indoka gyenge lábon áll, tekintve, hogy a második mondata az EU régi tagállamaihoz hasonlóan előírja a szakszervezeti képviseletnek és a szakszervezeti tisztségviselőknek valamennyi információ üzleti titokként történő kezelését. Éppen ezért a tájékoztatásnak és a konzultációnak ilyen jellegű korlátozása a nyugat-európai államokban ismeretlen fogalom. Az új magyar Mt.-ben megfogalmazott e korlátozással fennáll a tájékoztatás és a konzultáció teljes betiltásának a lehetősége, hacsak a rendeltetésellenes joggyakorlás tilalmát a bíróságok nem fogják ilyen esetekben alkalmazni. Ezért indokolt lenne, hogy a Kúria közigazgatási-munkaügyi kollégiuma ilyen tartalmú állásfoglalással elejét vegye a joggal való visszaélés ilyesfajta formájának.

Ez azért is fontos lenne, mert – miként erre Lentner Csaba és Parragh Bianka már hivatkozott, érdekegyeztetésről, konszenzuseresésről és participációról szóló cikke is utal – a kormány ismét előtérbe állította a háromoldalú megállapodáscentrikus érdekegyeztetést, amelyben az érdekegyeztetés során „egyensúlyozó szerep” betöltésére és „arányos” érdekkiegyenlítés elérésére törekszik a szociális partnerek körében. A szerzőpáros ezzel összefüggésben helyesen utal arra, hogy a korábbi Országos Érdekegyeztető Tanácsban (OÉT) ez az érdekegyeztetés nem működött sem eredmény-, sem költséghatékonyan, egyrészt a hozzátelepített hivatali szervezet nagyfokú bürokratizmus, másrészt a megkötött megállapodásoknak a kormány- és az ellenzéki politika részéről, a parlamenti képviselők felhasználásával történt kijátszása miatt (Lentner–Parragh, 2016:34). Abban viszont eltér a véleményünk a szerzőpárostól, hogy a 2010 előtti országos háromoldalú érdekegyeztetés túl szűk lett volna, amit az OÉT helyébe lépett Nemzeti Gazdasági Társasági Tanács (NGTT) létrejötte kiszélesített. A kiszélesítés valóban megtörtént, azonban megszűnt az érdekegyeztetési megállapodáskötés lehetősége, mivel a NGTT hatásköre csak konzultációra, véleményezésre és információra szűkült le. Ezenkívül pedig túl sok szervezet került be ebbe a tanácsba, olyan is, amelynek tevékenysége távol áll a munka és a közszolgálat világától, ezért az NGTT-ben folyó tárgyalások a foglalkoztatással kapcsolatos szociális partnerek és az általuk képviselték számára teljesen érdektelenek. Nem véletlen, hogy a kormány – miként erről még szó esik – informális módon újból visszatért a megállapodásos bértárgyalásokra. Abban viszont igaza van a szerzőpárosnak, hogy összességében a társadalmi érdekegyeztetés szélesedett (Lentner–Parragh, 2016:85), azonban bizonyos fókig felszínessé vált.

A MUNKAÜGYI ÉRDEKKÉPVISELETI SZERVEZETEK

A gazdasági munka világában

Az új Mt. XXI. fejezete a korábbi Mt.-hez hasonlóan csak a szakszervezetet – mint érdekképviselői szervezetet –, valamint annak jogait és kötelezettségeit szabályozza, a munkáltatói szövetségeket nem. Ez annyiban lehet problematikus, hogy míg a szak-

szervezeti jogok és kötelezettségek ténylegesen meghatározottak, és így a munkáltatói szövetségek számára köztudottá válik a szakszervezetek és szövetségeik mozgás- és játéktere, addig a munkáltatói szövetségeknél ilyen behatárolás nincsen. Ennélfogva korlátlanabb a munkáltatói érdekképviselési szervezeteknél a jogi lehetőségekkel való élés terjedelme. Ez viszont az egyenlő bánásmód és az esélyegyenlőség törvényileg meghatározott elvét sérti (2003:XXV. tv.). Míg ugyanis az Mt. a szakszervezeti hovatartozás, valamint a kívülállás tekintetében a megkülönböztetés tilalmát kimondja, hasonló tilalmi rendelkezést a munkáltatói szövetségekre nézve nem tartalmaz. Ez pedig munkáltatói érdekeket is sérthet.

A szakszervezet fogalmát a 270. § akként határozza meg, hogy minden olyan szervezet, amelynek „elsődleges” célja a munkavállalói érdekek védelme, ilyennek minősül. Az „elsődleges” szó kiszélesíti a célhoz kötöttséget, ami a relatív jogképesség kitágításával járhat. Így a szakszervezet minden olyan tevékenységet kifejtethet, amit bármely egyesület vagy akár a pártok is. Ez viszont aligha áll összhangban a kollektív munkaügyi védelem Európa-jogi felfogásával. Továbbá ez a szakasz szakszervezetnek tekinti a munkáltatónál működő nem önálló szakszervezeti egységet, valamint a szakszervezeti tisztséget betöltő személyt is. A szakszervezetek és a szövetségeik munkáltatókkal szembeni védelme érdekében a 271. § kimondja, hogy a munkáltató nem követelheti, hogy a munkavállaló szakszervezeti hovatartozásáról nyilatkozzon, és a munkavállaló alkalmazását vagy jogviszonyának megszüntetését nem teheti attól függővé, hogy tartozik-e szakszervezethez, és ha igen, akkor melyikhez. Ezen az alapon tilos megkülönböztetést tenni a munkavállalók között a bánásmód és juttatások tekintetében is. Mindezt igen helyes volt rögzíteni, mivel a gyakorlatban, főleg a multinacionális vállalatoknál, éppen az ellenkezője, a szakszervezeti szerveződés megtiltása, valamint a szakszervezeti tagok és tisztségviselők munkaviszonyának körmönfont indokokkal történő megszüntetése, kilépésre kényszerítése érvényesül.

A 272. § kilenc pontban fogalmazza meg a szakszervezetek jogait. A jogok megfogalmazása nagyjában megegyezik a korábbi Mt.-ben szerepeltekkel, amely azonban tartalmazta a kollektívszerződés-kötési jogosultságot és az olyan munkáltató területére történő belépési jogot, ahol a szakszervezetnek munkaviszonyban álló tagja van. A kollektívszerződés-kötési jogosultságot az új Mt. a kollektív szerződésekről szóló XXII. fejezetben rendezi, míg a munkáltató területére történő belépési jogot a 275. §-ban, elkülönítve a 272. §-ba foglalt jogosultságoktól. A korábbi Mt.-ben a jogosultságok együttes rendezése a jelenlegihez viszonyítva szerencsésebb volt. A munkáltató területére történő belépési jogosultság új megfogalmazásával összefüggésben meg kell jegyezni, hogy elmaradt a korábbi előzetes bejelentési kötelezettség. Ez annyiban jó, hogy egy hirtelen megjelenés mellett a munkáltatónak nincs ideje és lehetősége kozmetikázni és eltussolni olyan tényeket és körülményeket, amelyekkel a munkavállalók jogos érdekeit megsértik. Ezzel egyúttal a munkaügyi ellenőrzés is eredményesebbé válhat. Előzetes bejelentési kötelezettség ezért álláspontom szerint csak akkor áll fenn, ha ebben a szakszervezettel meg tud állapodni. Értelmszerűen kétoldalú megállapodás szükséges a szakszervezeti tagdíj levonásához és a szakszervezet részére történő átutaláshoz is, amelyért a munkáltató díjazást nem igényelhet. A francia Code

du travail kimondja, hogy ha a munkáltató a nála képvisellel rendelkező egyik szakszervezetnek levonja és átutalja a tagdíjakat, nem tagadhatja meg a nála képvisellel rendelkező többi szakszervezettől sem. Ezt azonban külön kimondani szükségtelen, mivel ez következik a 271. §-nak előbb már bemutatott előírásaiból.⁶

A 273. § a korábbi Mt.-hez viszonyítva jóval szűkebbre vette a választott és a szakszervezet által önállónak minősített telephelyen dolgozó szakszervezeti tagok ügyeinek intézésére megbízott tisztségviselők munkahelyi státuszvédelmét. A védelem ugyanis a tisztségviselőt és a nagyobb létszámú alkalmazottakkal dolgozó, önálló telephelyen működő, több szakszervezeti megbízott közül csak egyet illet meg a tisztség/megbízatás betöltésének idejére, valamint azt követően nem egy év, hanem csak hat-havi időtartamra, de csak akkor, ha szakszervezeti tisztségét/megbízatását legalább 12 hónapon át betöltötte. A védelmi időszaknak eme leszűkítése mellett a szakszervezeti tisztségviselő/megbízott egzisztenciális védelme annyira gyenge, hogy nem mer hatékonyan fellépni a munkáltatói önkényeskedésekkel szemben, ami ugyancsak igen gyakori, főleg a multiknál (Prugberger–Szebehelyi, 1996, 9. jegyzet).

A munkáltatói intézkedésekkel szembeni szakszervezeti vétőemelés lehetőségét és a vele kapcsolatos eljárást, ideértve a nyolc napon belüli indokkal ellátott kifogásemelést, a 173. § (5) bekezdése tartalmazza. E szakaszból azonban kimaradt a kifogásolt intézkedés végrehajtásának az egy hétig tartó tárgyalások idejére történő átmeneti felfüggesztése, mely a korábbi Mt.-ben szerepelt. Ez a megszorítás szintén csak a munkáltatók érdekeit védi a munkáltatókkal szemben. Az intézkedés átmeneti felfüggesztése ugyanis a cég gazdasági érdekeit nem szokta befolyásolni, mert a termelésre és a kereskedelmi tevékenységre nem hat ki, az ebből eredő feszültség azonban igen.

A szakszervezeti tisztségviselőt munkahelyen megillető munkaidő-kedvezményt a 274. §, a korábbi Mt.-hez képest, szintén szűkítette, mivel az egy évre szóló összes munkaidő-kedvezmény mindössze két szakszervezeti tag után havi egy óra, és azt a szakszervezet által megjelölt munkavállaló veheti igénybe, amelynek időpontját, rendkívül indokolt eset kivételével, 5 nappal korábban kell bejelenteni. A munkaidő-kedvezmény korábban pénzben megváltható volt, amelyet szakszervezeti célokra kellett felhasználni. Az új Mt. (4) bekezdésében ezt a lehetőséget elvonta. Figyelmet érdemel még az (5) bekezdés új megfogalmazása is, mely szerint nemcsak munkaidő-kedvezmény idejére jár távolléti díj, hanem a konzultáció tartamára is. Konzultációnak minősül álláspontunk szerint a munkaküzdelem (sztrájk és kizárás) ideje alatt folytatott tárgyalás is. Ennélfogva érvényét kell hogy veszítse az a korábbi gyakorlat, mely szerint a szakszervezet részéről kiküldött tárgyaló delegációnak a tárgyalások időtartamára nem jár ellátás, vagyis távolléti díj. Hogy ezzel ne lehessen visszaélni, és a tárgyalásokkal az időt húzni, indokolt lenne, ha a bírói gyakorlat a távolléti díjjal díjazott tárgyalási időtartamot hét munkanapban állapítaná meg.

A szakszervezetek részéről az itt tárgyalt jogok gyakorlásának két alapvető feltétele van. Az egyik a reprezentativitás, ami azt jelenti, hogy egy munkahelyen vagy egy adott ágazatban, területen a munkavállalók legalább 10%-a tagsági jogviszonnyal hozzá tartozzon. A másik pedig a koalíció-, illetve a tarifaképesség. Ez a nyugat-európai államokban annyit jelent, hogy az adott érdekvédelmi szervezet ne függjön az ellenérdekű fél-

től, harmadik hatalomtól, valamint az államtól (Söllner, 1969:57, 117–120). A magyar Mt. korábbi előírással egyezően most is csak az ellenérdekű féltől való függetlenséget kívánja meg. Ebből már sok visszás helyzet alakult ki, mivel pártlistán szakszervezeti és munkáltató szövetségi vezetők egyaránt bekerültek a parlamentbe, és ha a pártjuk a tagszervezetük érdekeivel ellentétes szavazást kívánt meg, azt teljesíteniük kellett. Ezt a problémát azonban az országgyűlési választásokról szóló új törvény megoldotta, mivel eltörölte a pártlistás szavazást.

A közszolgálatban

A közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény (Kjt). és a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény (Kttv.) egyaránt szól a szakszervezetekről. A szakszervezetek mind a közalkalmazottak, mind pedig a köztisztviselők körében is jogosultak érdekvédelmi tevékenységet kifejtetni, bár bizonyos fokig korlátozottabb jelleggel, mint amilyen érdekvédelmi tevékenységet kifejthetnek a gazdasági munka világában. Ennek ellenére a közszolgálatban működő szakszervezetek a tapasztalatok szerint Magyarországon sokkal hatékonyabb és eredményesebb érdekvédelmi tevékenységet tudnak kifejtetni, mint azok, amelyek a gazdasági munka világában működnek. Ennek kettős oka van. Az egyik ok, hogy a munkavállalók félnek a szakszervezetbe történő belépéstől, mivel a munkáltatók többsége nem nézi azt jó szemmel. A másik ok pedig az, hogy a gazdasági életben működő szakszervezetek általában gyengébbek, mint azok, amelyek a közszolgálat területén működnek. A közszolgálat területén is a szakszervezetek nagyjából hasonló módon fejtik ki érdekvédelmi tevékenységüket, mint a gazdasági életben, bár kevesebb jogosítvánnyal rendelkeznek, különösen a köztisztviselői szférára vonatkoztatva. A Kjt. 6. §-a értelmében ágazati szinten a tárcavezető, valamint az önkormányzatoknál az önkormányzat a döntéshozatal előtt köteles a megfelelő közalkalmazotti szakszervezetekkel egyeztetést lefolytatni, és figyelembe venni a szakszervezeti javaslatokat a foglalkoztatást és az illetményeket érintő döntések előtt. A szakszervezeteknek e kérdésekben véleményezési joguk van. Ugyanez érvényes a közalkalmazottak nagyobb csoportját érintő intézkedési tervezetek esetében is. A szakszervezetek részéről egyet nem értés esetén azonban nem áll fenn a határozattervezet meghozatalát érintő átmeneti felfüggesztés és esetleges döntőbírárság elé való utalás, ami most már az új Mt. esetében sincsen meg. A köztisztviselői szférában a szakszervezetet az itt említett kérdésekben csak javaslattevői jog illeti meg, és csak félévente köteles a foglalkoztató szerv információt adni a köztisztviselőket érintő szociális és foglalkoztatási kérdésekről. Mindezt figyelembe véve az lenne a helyes, ha ugyanazok a jogosultságok illetnék meg a közalkalmazotti és a köztisztviselői szférában működő szakszervezeteket is, mint amelyekkel a szakszervezetek a gazdasági munka világában rendelkeznek. Ugyanakkor azonban nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy az új Mt., a munkáltatóknak kedvezve, a korábbi Mt.-ben megállapított szakszervezeti jogosítványokat jelentősen szűkítette. Ezért az eredetileg megállapított szakszervezeti jogosítványokat indokolt lenne visszaállítani, amelyek összhangban voltak a nyugat-európai szakszervezeti jogosítványokkal.⁷

Ami a közszolgáltatásban működő szakszervezetek érdekvédelmi tevékenységgel összefüggő részvételi jogosultságát, vagyis a reprezentativitási feltételeket illeti, sokkal egyszerűbb, mint amit az Mt. előír a gazdasági munkaügyi kapcsolatokra vonatkozóan. Ennek részletes szabályait a közszolgálati érdekegyeztetéssel összefüggésben tárgyaljuk a két intézmény szoros kapcsolódása miatt.

A KOLLEKTÍV MUNKAJOGI ÉS KÖZSZOLGÁLATI ÉRDEKEGYEZTETÉSI TÁRGYALÁSOK RENDSZERÉNEK ÚJ SZABÁLYAI

A gazdasági munkajogban

A 2009-ben az országos érdekegyeztetésről elfogadott LXXII. tv. tripartit (háromoldalú), az ágazati és a területi érdekegyeztetésről elfogadott LXXIII. tv. pedig bipartit (kétoldalú) jelleggel rendezte az érdekegyeztetést egy közel két évtizede tartó, óriási joghézagot megszüntetve. A 2009:LXXII. tv. szerint az Országos Érdekegyeztető Tanácsba (OÉT) szakszervezeti oldalról az kerülhetett be, amely négy nemzetgazdasági ágazatban, valamint tizenkét alágazatban tevékenykedő tagszervezettel, illetve területi vagy megyei szervezetekkel rendelkezik. Tagszervezeteitől pedig megkövetelte, hogy legalább 150 munkáltatónál munkahelyi szervezettel rendelkezzenek. A munkáltatói szövetségek részére e törvény pedig azt írta elő, hogy legalább két nemzetgazdasági ágazatban és hat alágazatban tagszervezettel, tagszervezetei pedig három régióban vagy tíz megyében területi szervezettel rendelkezzen. Ezenkívül tagszervezeteinek tagságát legalább ezer olyan vállalkozás alkossa, amely minimum 100 főt foglalkoztat. Végezetül mind a két oldalon feltételként szerepelt a megfelelő európai szövetségi tagság.

Ez a megoldás lényegében a holland Nemzeti Gazdasági és Szociális Tanács reprezentatív kritériumrendszerének az átvétele, csak igen bürokratikus és túlkomplikált jelleggel.⁸ Sokkal helyesebb lett volna a szintén holland/belga megoldásból kiinduló bolgár megoldás átvétele, ahol az Országos Munkaügyi Tanácsba bekerülés feltétele szakszervezeti szövetségi részről 50 ezres tagsággal való rendelkezés, és az adott ágazatot egyedül vagy más szakszervezettel 51%-os arányban képviselje. Munkáltatói szövetségi részről pedig feltétel az 500 taggal való rendelkezés, és a szakszervezeti szövetséghez hasonlóan, az adott ágazat 51%-os lefedése (Sredkova, 1995:256–257).

A 2010. áprilisi parlamenti választásokat követően hatalomra került Fidesz–KDNP-kormány javaslatára, az Országgyűlés a 2011:XCIII. tv.-nyel hatályon kívül helyezte a 2009:LXXII. tv.-t, és az Országos Érdekegyeztető Tanács (OÉT) helyett megalkotta a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsot (NGTT). E testületbe – miként ezt fentebb érintettük – a korábbi szakszervezeti és munkáltatói szövetségi, valamint munkaügyekért felelős minisztériumi oldalon túlmenően bekerültek az egyházak, a nemzeti önkormányzatok és a különböző gazdasági, lakossági, fogyasztói és környezetvédelmi érdekképviselői szervezetek. Ezzel az NGTT elvesztette munkaügyi érdekképviselői jellegét, ezenkívül pedig csak konzultatív, tájékoztató és javaslattevő testületté alakult át, ahol országos jellegű kollektívszerződés-kötésre nincsen mód. Ezzel a kormány a

minimálbér meghatározását, valamint a munkával és a szociális ügyekkel kapcsolatos jogszabályok meghozatalát saját hatáskörében egyedül vált jogosulttá rendezni.

Ahogy erre már utaltunk, az NGTT ennél fogva egy igen nagyra duzzadt konzultációs testületté vált, amely éppen a túlságosan nagy mérete és igen széles területet átfogó jellege miatt, jelenlegi formájában egy nem kellően hatékony intézmény. Ugyanakkor a benne való részvételi jogosultság diszkriminatív jellegű, mivel a munkáltatói szövetségek részvételi jogosultsága azokhoz a már bírált reprezentativitási feltételekhez van kötve, amelyeket a hatályon kívül helyezett 2009:LXXII. tv. alkotott meg. E túlkombinált bürokratikus feltételrendszert a 2011:XCIII. tv. változatlanul átvette, ugyanakkor a NGTT-ben részvételi jogosultsággal rendelkező többi érdekvédelmi szervezetnél ilyen reprezentatív feltételek nincsenek előírva. Megítélésünk szerint az OÉT-t Nemzeti Munkaügyi Tanácsként vissza kellene állítani azzal, hogy abban állami részvétellel tripartit döntés is hozható, valamint háromoldalú kollektív szerződés (ksz.) is köthető. Ez megfelelne az Európai Törvényszék gyakorlatának is, amelynek állásfoglalása szerint irányelv ilyen módon is implementálható. Ezzel együtt – miként ez a legtöbb nyugat-európai országban fennáll – a központi munkaügyi hivatal az országos foglalkoztatáspolitikai tanács, míg az egyes megyei hivatalokat szintén a hasonló megyei foglalkoztatásügyi tanácsok irányítása alá kellene visszaállítani, ahol az állam, illetve a szakminisztérium/szakállamtitkárság a szakszervezeti és a munkáltatói szövetség képviselőjével együtt gyakorolná az irányítást, és határozná meg a hivatal működésének stratégiáját. Addig is azonban, amíg erre sor nem kerül, ki lehetne alakítani egy olyan gyakorlatot, hogy a NGTT keretein belül a munkaügyi szociális partnerek, a munkaügyekért felelős miniszterrel/államtitkárral együtt, a maguk körében döntést hozhassanak, és országos ágazatközi ksz.-t is köthessenek. Ezzel együtt meglenne a lehetőség az első Fidesz-kormányzat idején megalkotott ama megoldáshoz, amikor az akkor létrehozott Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács mellett a Nemzeti Munkaügyi Tanács is párhuzamosan működött, és ahol az NGTT-ben a Nemzeti Munkaügyi Tanács két koalíciós oldalának is hivatalból képviselte volt. Ezt a rendszert kellene visszaállítani, amely hasonlított a holland Nemzeti Gazdasági és Szociális Tanács struktúrájához.

Áttérve az ágazati és a területi érdekegyeztetésre, itt a változatlanul hatályban maradt 2009:LXXIII. tv. kimondja, hogy az ágazati párbeszéd bipartit (kétoldalú) intézmény, amelyben az állam nem vesz részt, csak a szakszervezetek és a munkáltatói érdekvédelmi szervezetek, amelyek ágazati, alágazati és szakágazati párbeszédbizottságokat alkotnak. Elvileg területi párbeszédbizottságok is létesíthetők, ilyenek megalakítására azonban eddig még nem került sor. E törvény kimondja, hogy a párbeszédbizottság (pb.) jogi személy. A tv. az ágazati pb.-ban való részvételt szintén reprezentativitási feltételekhez köti, amelyeket szintén vagy egyénileg, vagy konföderációba lépve kell teljesíteni.⁹

A tv. szakszervezeti részről három alternatív feltételt ír elő: 1. Az adott ágazatban legalább tíz olyan munkáltatónál legyen képviselte, ahol a munkavállalók 10%-a nála tagsági viszonyban áll; 2. legalább három olyan munkáltatónál képviselte legyen, ahol a tagjainak a létszáma a munkavállalók 10%-át eléri; vagy 3. ha csak egy vál-

lalatnál van képviselte, ott a tagjainak a létszáma elérje a munkavállalói létszám több mint 50%-át. A törvény munkáltatói oldalról két feltételt ír elő, ugyancsak alternatív módon. Az egyik, hogy a munkáltatói szövetségnek legalább 40 munkáltatói tagja legyen, vagy pedig olyan vállalat legyen a tagja, amely az adott ágazatban a munkavállalók több mint 50%-át tömöríti. E reprezentativitási feltételrendszer alapvetően jó.

Az ágazati, alágazati és szakágazati párbeszédbizottságok már nemcsak tanácskozási és véleménynyilvánítási jogkörrel rendelkeznek, hanem döntési és megállapodáskötési jogkörrel is. Éppen ezért helyes lenne, ha az ágazati párbeszéd nemcsak bipartit jelleggel, hanem állami részvétellel tripartit módon is folyhatna. Ugyanis ez esetben egy egész országos ágazatra kiterjedő, háromoldalú döntéssel vagy ksz.-szel, a már említett európai kúriai (EC) gyakorlat alapján, implementálható lenne nemcsak általános, hanem ágazati jellegű irányelv is.

A közszolgálati jogban

A közszolgálati joganyagnak mind a közalkalmazottak, mind pedig a köztisztviselők jogi helyzetének 2011. évi, átfogó módosítása előtt, a közalkalmazotti és a köztisztviselői szférát egyaránt érintve átfogó, országos és területi érdekegyeztetési rendszer volt hatályban, amit a Kjt. és a Ktv. egymással „összekapcsolódó” módon rendezett. A közszolgálatnak mind a két területét átfogta a Kjt. II. részének (Munkaügyi kapcsolatok) *Országos ágazati és területi érdekegyeztetés* alcím alatti, 4–6/B-ig terjedő szakasza, valamint a Ktv.-nek a 65–66. §-ai. Ennek megfelelően mind a közalkalmazotti, mind a köztisztviselői szférát magában foglalja az Országos Közszolgálati Érdekegyeztető Tanács (OKÉT), ahol a kormány az országos szakszervezeti szövetségek és az országos önkormányzati érdekképviselői szervezetek (városok, megyei városok szövetségei) képviselőivel egyeztet. A szakszervezeti szövetségek képviselőjét a szakszervezeti konföderációk látták és látják el ma is. Országos szakszervezeti konföderáción ágazati szakszervezeteket, illetve ágazati szakszervezeti szövetségeket tömörítő, legalább három különböző ágazatot képviselő munkavállalói érdekképviselői szervezetet kell érteni.

Az OKÉT 2011 előtt a közalkalmazotti szférát érintően átfogta és ma is átfogja a Közalkalmazottak Országos Munkaügyi Tanácsát (KOMT), a köztisztviselői szférát érintően pedig 2011-ig, vagyis az új Kttv. hatályba léptetéséig az Országos Önkormányzati Köztisztviselői Érdekegyeztető Tanácsot. A 2011-ben hatályba lépett Kttv. erősen centralizációs irányzata a köztisztviselői érdekegyeztetésnek ezt a rendszerét hatályon kívül helyezte. A 198. § a központi érdekegyeztetés lefolytatására létrehozta a Közszolgálati Érdekegyeztető Fórumot (KÉF), amely átfogja a központi állami szerveknél és az önkormányzatoknál dolgozó köztisztviselői országos érdekegyeztetést. Az érdekegyeztetés helyi területe pedig a munkahelyi kormányzati érdekegyeztetés lett, amelyet a Kttv. 200-tól 202-ig terjedő szakaszai szabályoznak, kimondva, hogy a köztisztviselőkkel az egyes intézményeken belül az intézményvezető egyeztet.

Ennélfogva az érdekegyeztetés eredeti rendszere csak a közalkalmazotti szférában maradt meg, ahol a KOMT tovább tagolódik ágazati (egészségügyi, közoktatási, felsőoktatási stb.) és területi (megyei) érdekegyeztető tanácsokra. E tanácsokban az ágazati

miniszter, illetve államtitkárság, önkormányzati szinten pedig a megyei, illetve a települési önkormányzat egyeztet az ott dolgozó közalkalmazottak reprezentatív szakmai érdekképviselői és szakszervezeti szerveivel. Reprezentatívnak mind a KOMT, mind pedig az ágazati, alágazati, szakágazati és területi érdekegyeztetési tanácsok esetében azok minősülnek, amelyek az adott szinten a foglalkoztatottak létszámának 10%-át tagként bírják, vagy amelyek a munkáltatók legalább 20%-ában minimum egy ágazatot érintve reprezentatívak (10%). Országos szinten azt a szakszervezeti szövetséget kell reprezentatívnak tekinteni, amelynek legalább három ágazati szakszervezet a tagja, és tagszervezetei a közalkalmazottak legalább 5%-át képviselik.

A közalkalmazotti érdekegyeztetésnek ez a reprezentativitási előírásrendszere jó. Ilyen érvényesült korábban a köztisztviselői érdekegyeztetés esetében is, amelyet indokolt lenne a közalkalmazotti érdekegyeztetés itt bemutatott előírásai alapján visszaállítani, ismét „visszakapcsolva” az OKÉT-hoz. Ugyanakkor az OKÉT-tel szintén helyes lenne visszakapcsolni az általunk szintén a korábbi formájában visszaállítani javasolt Nemzeti Munkaügyi Tanácshoz, amelynek háromoldalú érdekegyeztetési rendszerét bár 2011-ben formálisan megszüntette a parlament, informálisan azonban a kormány a múlt évtől kezdve, helyesen, visszaállította. Mint már jeleztük, ez egyértelműen megmutatkozott az előző és az ez évi bértárgyalások során. „De lege ferenda” javaslatainkat jó lenne, ha mihamarabb „de lege lata” jellegű jogalkotás is követné. Ez ugyanis erősítené azokat a kedvező politikai-szociológiai folyamatokat, amelyek újból megindultak az állami részvételű megállapodásos érdekegyeztetés irányába, egyrészt a gazdasági életben az állami tulajdon súlyának növekedése okán, az állami érdekeltségű gazdasági cégeket érintve, másrészt a közigazgatás működésének színvonal-emelésével összefüggésben, az állami/önkormányzati foglalkoztató és a foglalkoztatott közhivatalnoki/közalkalmazotti kar egymással szemben támasztott kölcsönös elvárásainak összhangba hozatalát célozva (Lentner–Parragh, 2016:23, 37).

A KOLLEKTÍV (TARIFA-) SZERZŐDÉS

A gazdasági munkajogban

Az új Mt. a kollektív szerződés fogalmával jogdogmatikai jelleggel a gyakorlatra orientálás miatt érthetően nem foglalkozik. Nem tér ki még láten sen sem olyan kérdésekre, mint ami a német munkajogban releváns, és ami a magyar, valamint az osztrák, a frankofón–latin terminológia szerinti ksz.-en nem a szakszervezetek és a munkáltató vagy a szövetségei közötti szerződést érti, hanem azt az átfogó szerződésfogalmat, ami a mi kollektív szerződésünknek megfelelő tarifaszerződést és az üzemi megállapodást fogja át. Ugyanakkor a 276. §-ból, amely a ksz.-kötésre jogosult érdekképviselői szervezetet sorolja fel, kitűnik, hogy kétféle kollektív szerződés létezik, melyek közül az egyik a vállalati, vagyis a firma kollektív szerződés, a másik az érdekképviselői szervezetek között megkötendő és vállalati kereteket meghaladó „interorganizációs” kollektív szerződés. Ez utóbbi, a III. fejezetben foglaltak szerint, Magyarországon országos és területi-ágazati, valamint ágazatközi-területi lehet, országos ágazatközi és tripartit jelle-

gű volt, azonban ez idő szerint az előző fejezetben leírtak következtében ma már csak bipartit lehet.

Ami a vállalati ksz. megkötését illeti, munkavállalói és részben munkáltatói oldalt is nézve, az új Mt.-ben van egy negatív és egy pozitív előírás. A negatív az, hogy ksz.-t a munkáltatóval az a szakszervezet is köthet, amely a 10%-os reprezentativitással a vállalati dolgozók körében rendelkezik [276. § (2) bek. b) pont]. Ha viszont nincs meg a több mint 50%-os tagsága, egyedül vagy konföderációba lépve egy másikkal, fennáll a veszélye annak, hogy olyan munkavállalókra is kiterjed a ksz., akik annak tartalmával nem értenek egyet. Ezért de lege ferenda vissza kellene állítani azt a korábbi szabályt (a régi Mt. 33. §), mely szerint a szakszervezet egyedül vagy konföderációba lépve csak akkor jogosult a vállalathoz ksz.-t kötni, ha a vállalatban belül 50%-os reprezentativitással rendelkezik. Ha pedig ez nem áll fenn, akkor a ksz. csak akkor lesz hatályos, ha azt a munkavállalók többségi szavazás mellett jóváhagyják. Addig, ameddig ez az előírás nem kerül vissza az Mt.-be, a bírói gyakorlatnak kellene ezt a megoldást követni, érvénytelennek nyilvánítva az itt említett követelménynek nem megfelelő ksz.-t. Egy ilyen ítélkezési gyakorlat kialakítása azért is fontos lenne, mert a munkáltatónál az új Mt. 276. § (84) bekezdése szerint is csak egy ksz. köthető. Ezzel kapcsolatosan azonban felvetődik az, hogy mások a műszakban (termelésben) dolgozó munkások és az irodában munkát végző alkalmazottak érdekei. Ezért érdemes lenne átvenni a nyugat-európai államok többségének ama gyakorlatát, amely ugyancsak az egy ksz. elvén állva lehetővé teszi, hogy egy ksz. a munkásokra, egy pedig az alkalmazottakra vonatkozzon.

Az új Mt. 276. § (3) bekezdésének lehetséges egy kedvező magyarázata a munkavállalókra nézve. E szakasz ugyanis a korábbi Mt.-hez hasonlóan kimondja, hogy ha egy vállalatnál több szakszervezetnek van képviselője, akkor azok együttesen köthetnek ksz.-t. Ez az a szabály, amit jó lett volna tovább részletezni, ilyenkor milyen vállalati reprezentatív lefedettség szükséges. Erre irányult az előbbi lex ferenda javaslatunk. Azonban a kiinduláshoz visszatérve, helyes magyarázat, hogy olyan szakszervezeti szövetség is részt vehessen a vállalati (firma) ksz. megkötésében, amelynek szakszervezete a vállalatnál reprezentatív, a már kifejtettek szerint azonban nem 10%, hanem több mint 50%-ban. Az ellenkező megoldás ugyanis antidemokratikus és veszélyes is lenne, mert lehetőség nyílna arra, hogy a vállalati vezetés és a szakszervezeti szövetség között létrejövő olyan megállapodást erőltetnének rá a többségre, amelyet az nem akar, sőt ellene van.

A 276. § (6) bekezdése a korábbi Mt.-vel és a német Tarifatorvénnyel egyezően helytállóan mondja ki, hogy a kollektív szerződés-kötésre irányuló ajánlat – bármely fél részéről is érkezik – nem utasítható vissza. Ugyanezen szakasz (7) bekezdéséből pedig kiviláglik, hogy a német joghoz hasonlóan nálunk is lehetséges a tarifatársaság. Ez kikövetkeztethető a (7) bekezdés által biztosított lehetőségéből, miszerint ha egy szakszervezet a ksz. megkötését követően felel meg a reprezentativitási feltételeknek, a már megkötött ksz. módosítását kezdeményezheti, és az ezzel kapcsolatos tárgyalásokon javaslattevői joggal már részt vehet. A ksz.-t már megkötött felek azonban a módosításhoz nem kötelesek az ilyen szakszervezet kívánságára hozzájárulni. Ez következik

a tarifális kötöttség (Tarifgebundenheit) elvéből. E lehetőség megnyitása azonban a kodifikátor részéről jó ötlet volt.

A 277. § (1) és (2) bekezdésének értelmében a ksz. az individuális (Mt. II. rész) és kollektív Mt. (III. rész) munkajoghoz tartozó bármely kérdést rendezhet, és ennek során a „Günstigkeitsprinzip”, azaz a kedvezőbb hatás elve szerint eltérhet az Mt. rendelkezéseitől. A kedvezőbb hatás elvéből fakad, hogy az alacsonyabb ksz. nem lehet kedvezőtlenebb a magasabbnál, csak kedvezőbb a munkavállalók számára. Ezzel függ össze az is, hogy a munkáltatói jogutódlásnál csak akkor nem marad egy évig érvényben a jogelőddel kötött ksz., ha a jogutódé kedvezőbb a munkavállalók részére. Ha kedvezőbb, akkor a jogutódé lép a jogelőd által kötött ksz. helyébe. Hogy a kettő közül melyik a kedvezőbb, azt az egymással összefüggő rendelkezések összehasonlításával kell összességében elbírálni, ami azt jelenti, hogy nem lehet a kedvezőbb pontokat kiválogatva egy új ksz.-t összeállítani.

A ksz. hatályáról a 115. ponton belül a 279. § hagyományos módon kimondja, hogy a ksz. arra a munkáltatóra és annak a munkáltatói szövetségnek a tagjaira terjed ki, akiknek a meghatalmazása alapján azt megkötötte. Ez az előírás nem problematikus, mivel a tarifaképesség fennállása egyértelmű. Nem ilyen problémamentes azonban a munkavállalókra vonatkozó hatály, amiről már többször is szó esett. Az ugyanis, hogy a szakszervezet mind ágazati, mind vállalati ksz.-t az új Mt. szerint már 10%-os reprezentativitással megköthet, ha rajta kívül az adott ágazatban vagy vállalatnál (cégnél) nincs képviselete más szakszervezetnek, diktátum lehet a szakszervezeten kívül álló munkavállalókra, ha azok többségben vannak. Ezért elfogadható, hogy az ágazati párbeszéd-bizottságban és a vállalati érdekegyeztető tárgyalásokon 10%-os reprezentativitással rendelkező szakszervezet részt vehessen, ksz.-t azonban csak egyedül vagy konföderációban 50%-ot meghaladó reprezentativitás mellett köthessenek. A tarifaképességnek megfelelés csak ilyen reprezentativitás mellett képzelhető el. A ksz. hatályáról szóló 115. pontnak komoly hiányossága továbbá az is, hogy a korábbi Mt.-vel ellentétben nem szabályozza a ksz. hatósági kiterjesztésének a lehetőségét. E joghézagot lex ferenda szintén pótolni lenne szükséges, mégpedig a korábbi szabályozással egyezően.

A 116. pont két szakaszban (280–281. §), a korábbi Mt.-vel egyezően és elfogadható módon mondja ki, hogy a ksz.-t az első hat hónapban felmondani nem lehet, azt követően viszont három hónapos felmondási határidővel felmondható. Az a szabály is logikus, hogy bármelyik oldalon, ha az összes szerződő fél jogutód nélkül megszűnik, a ksz. is érvényét veszti.

A kollektív szerződés a közszolgálat területén

A nyugat-európai államokban a közszolgálati kollektív szerződés – miként a gazdasági élet vezető alkalmazottainak az érdekeit védő kollektív szerződés is – általánosan elfogadott. Magyarországon, ahogy a gazdasági életben ismeretlen a vezető alkalmazottak érdekeit védő országos és területi ágazati kollektív szerződés, amelyeket az ágazati szakszervezeti szövetségek kötnek meg a megfelelő ágazati munkáltatói szövetségekkel, ugyanúgy ismeretlen a hazai köztisztviselők szférájában is. Magyarországon ugyanis

az 1992. évi Ktv. sem tett említést a köztisztviselők jogait és kötelezettségeit rendező kollektívszerződés-kötés lehetőségéről. Bár akkor is voltak már a köztisztviselőket különböző csoportok és foglalkozások szerint tömörítő szakszervezetek (mint amilyen pl. a tudományos dolgozók, rendőrök, tűzoltók szakszervezetei), amelyek köthettek volna a hatósági intézmények vezetőivel az ott dolgozó köztisztviselőket érintve kollektív szerződést, vagy a kormány ágazatközi, az ágazati miniszter pedig ágazati jelleggel a saját ágazatához tartozó köztisztviselőket érintve. A közszolgálat általában mindkét ágát a tagsági viszony tekintetében átfogó szakszervezetek azonban a Ktv. 1992-ben történt hatálybalépése után informális jelleggel meg tudtak állapodni a kormánnyal abban, hogy a kormány a szakszervezetekkel együtt kollektív szerződésben rendezi mindenekelőtt a köztisztviselői illetményeket. Mivel azonban a Ktv. nem szólt a köztisztviselők kollektív szerződéseiről, ezért a szakszervezetek ahhoz ragaszkodtak, hogy az érdekegyeztetés során megkötött megállapodások tárcaszintű rendeletekben kerüljenek nyilvánosságra. Ezzel szemben a nyugat-európai államokban az országos ágazatközi és ágazati közhivatalnoki kollektívszerződés-kötés bevett gyakorlat a közszolgálat területén, ami megtalálható a területi és a települési önkormányzatoknál is (Lentner–Parragh, 2016:25–26).

Mindezt figyelembe véve, indokolt lenne a Kttv.-ben is nemcsak a köztisztviselői érdekegyeztetést, hanem a köztisztviselői kollektív szerződést is rendezni, mégpedig a Kjt.-ben szabályozott kollektív szerződés alapulvételével. Azonban mind a két helyen indokolt lenne a Kjt. 13. §-ába foglalt megszorítást kiiktatni. E megszorítás szerint ugyanis a törvénytől és egyéb jogszabályoktól a közalkalmazotti kollektív szerződés csak akkor térhet el, ha erre a jogszabályok kifejezett felhatalmazást adnak. Itt tehát nem érvényesül a kedvezményezés (Günstigkeitsprinzip) elve, melynek értelmében, ha a kollektív szerződésbe foglalt megállapodás kedvezőbb a jogszabálynál vagy a magasabb kollektív szerződésnél, akkor az eltérésre lehetőség van. Az itt bemutatott megszorítással viszont a közalkalmazotti kollektív szerződés értelmét veszti. Jogszabály meghozatalával ugyanis bármikor, akár teljesen elejét lehet venni annak, hogy kollektív szerződés rendezze a közalkalmazottak közszolgálati viszonyát.

A KOLLEKTÍV MUNKAÜGYI VITA

A kollektív munkaügyi vita a köztisztviselői jogban nem létezik, csak a gazdasági munkajogban és a közalkalmazotti jogban, mely utóbbinál is az Mt. szabályai szerint kell eljárni. A kollektív munkaügyi vitának két csoportja létezik. Az egyik a kollektív munkaügyi jogvita, amelyet *A munkajogi igény érvényesítése* című fejezet az individuális munkaügyi jogvitával együtt rendez, míg a kollektív munkaügyi érdekvitáról szóló másikat *A kollektív munkaügyi vita* című XXIII. fejezet szabályozza, mellesleg megjegyezve, hogy ez utóbbi fejezetcím megfogalmazása pontatlan, mivel hiányzik belőle az érdek szó.

Ami a kollektív jogvitákat illeti, az új Mt. 289. §-a is rövid határidővel, „5 napon belül” a munkaügyi bírósághoz benyújtandó és 15 napon belül zárt tárgyaláson elbírálandó eljárást ír elő, amelyen hozott határozattal (ítélettel) szemben szintén „5 napon belül” van helye fellebbezésnek, amelyet a másodfokú bíróságnak „15 napon

belül” kell elbírálnia. Magával a konstrukcióval szemben kifogás nem merül fel, csupán a határidők rövideége és pontatlan meghatározása vitatható, már csak amiatt is, mivel a korábbi nyolcnapos határidők öt napra történő lerövidítése ellentétes a polgári perrendtartással, ahol a peres és a nemperes alaki jogi jellegű pervezetési határidők egyöntetűen nyolcnaposak. Mivel kollektív munkajogi vitát a 289. § és a sztrájk törvény szerint nemcsak a szakszervezet és az üt., hanem a munkáltató is indíthat, az ötnapos határidő – még akkor is, ha igazolási kérelemnek helye van – túlságosan rövid. Ezért helyes lenne, ha a bírói gyakorlat az „öt napot” öt munkanapként értékelné, amelybe a vásár- és ünnepnapok mellett a szombat sem számítana bele. Ugyanezt a megoldást lenne helyes alkalmazni a bíróságok 15 napos elbírálási határidejénél is azzal, hogy a határidő kezdete az elbíráló tanács részére történő kiszignálás és kézhezvétel napja.

Áttérve a kollektív munkaügyi érdekvitákra, a 291–293. §-ok rendelkezései szerint a német megoldás átvételével, az egymással vitában álló felek (munkáltató és szövetségei, valamint a szakszervezet és szövetségei, továbbá az üzembirtokos és az üzemi tanács) a közöttük felmerülő viták feloldására egyeztető bizottságot alakíthatnak. Az egyeztető bizottságba a munkáltatói és a munkavállalói érdekképviselési oldal azonos számban delegál tagokat, míg az elnök személyének függetlennek kell lennie. Az elnök személyéről a vitatkozó feleknek közösen kell megállapodniuk. Az egyeztetési eljárás során az elnök köteles a két fél által delegált tagokkal folyamatosan konzultálni, akiknek segítségével tudja megfelelő objektivitás mellett kialakítani az álláspontját. Az egyeztetési eljárást annak befejezésekor jegyzőkönyvbe kell foglalni, eredményesség és eredménytelenség esetén egyaránt. Eredménytelenség esetén a bizottság felajánlhatja az arbitrált, vagyis a döntéshozatalt akkor, ha a felek az ezt követően döntőbizottsággá átalakuló bizottság döntését előzetesen elfogadják. Szavazategyenlőség esetén a döntőbizottság elnökének a szavazata dönt. Nem szerepel az Mt.-ben, azonban ez a döntés közjegyzői úton végrehajthatóvá válik.

Az új Mt. ezzel a szabályozással továbbfejlesztette és precízebbé tette azt az alulról építkező kötetlen rendszert, amelyet a korábbi Mt. alakított ki. Ugyanakkor ez a rendszer azért nem tudott korábban kibontakozni, mivel angolszász mintára 1997-ben háromoldalú (tripartit) kollektív megállapodással kialakították a Munkaügyi, Közvetítő és Döntőbírói Szolgálatot (MKDSZ), amely az OÉT mellett működött, és az angol ACAS-hoz hasonlóan¹⁰ egyszemélyes közvetítői, egyeztetői és döntőbírói eljárásként alakult meg. Azonban az egymással vitatkozó felek a szolgálatot alig vették igénybe, mivel a szolgálat egyeztető és döntőbíró tagjai számára – ellentétben az angol-amerikai rendszerrel – nem írták elő követelményként a mindkét oldalú érdekvédelmi szervektől, valamint a munkáltatótól és a munkavállalótól való függetlenséget. Emiatt szinte minden szakszervezeti és munkáltatói szövetségi vezető a szolgálat tagjává vált. Ezenkívül az egy személy által, vagyis az egyeztető vagy a döntőbíró (arbitrátor) által egyedül vezetett egyeztetésnél, valamint arbitrálnál nem kapott az egyeztető és a döntőbíró tanácsot a vitatkozó felek delegáltjaiból összeálló bizottságtól. E két körülmény miatt a vitatkozó felek a Szolgálatot alig keresték meg, és alig vették igénybe egyeztetésre és arbitrálásra. Mindez arra utal, hogy az angolszász rendszernél a kontinentális bizottsági rendszer jobb. Ennélfogva helyesen döntött az új Mt. megalkotója

akként, hogy a kontinentális európai bizottsági rendszert és annak nem a felülről épülő, kötött frankofón, hanem a kötetlen germán formáját választotta. Ezzel párhuzamosan az MKDSZ sorvadásnak indult, majd 2016-ban megszűnt. Transzformálva azonban mégis megmaradt, azóta ugyanis a szerepét a Munkaügyi Tanácsadó és Vitarendező Szolgálat vette át, amely konzorciumi (szakszervezetek és az NGM) háttérrel tevékenykedik. Egyelőre azonban még a kifutásának eredményessége nem prognosztizálható.

A közszolgálati vitarendezésnél a legnagyobb probléma azonban az, hogy a Kttv. 195. § (1) bekezdése szerint a jogszabály meghatározza a munkaügyi konfliktusok megelőzésére, feloldására irányuló eljárást, de valójában erre nem kerül sor a törvényben. Indokolt lett volna a nemzetközi munkaügyi szabályokkal és az Mt.-vel összhangban szabályozni az egyeztetés, közvetítés, kötelező döntőbíráskodás lehetőségét a köztisztviselői szférában is. Ezen szabályozási hiány miatt a köztisztviselői szféra a munkajogi érdekkonfliktusok megoldására vonatkozó szabályrendszer nélkül marad, ami különösen a sztrájkjog korlátozottsága miatt jelent súlyos problémát.

A MUNKAKÜZDELEM

Nem lenne teljes a kép, ha nem érintenénk a kollektív munkajog utolsó intézményeként a munkaküzdelmet, amely a kollektív tárgyalások és a kollektív megállapodások meghíúsulása esetén a nyomásgyakorlás utolsó eszköze mind a két oldalról, a megegyezés érdekében. Annyit jegyünk meg, hogy a munkaküzdelemről szóló, az 1989:VII. tv.-ben megfogalmazott, ma hatályos jogi szabályozás hiányos, mivel csak a sztrájkra szól, a munkáltató nyomásgyakorlási eszközéről, a kizárásról (lock out/Aussperrung) viszont egy szót sem szól. Míg a sztrájk esetében a munkavállalók nem hajlandók dolgozni, addig a kizárás esetében a munkáltató nem engedi a munkavállalókat dolgozni, és kizárja őket a munkahelyről. A nyugat-európai országokban, Németország kivételével, csak az ún. védekező kizárás a jogos. Ez azt jelenti, hogy a kizárás csak törvénytelen vagy jogszerűtlen sztrájk esetében alkalmazható védekezésképpen abból kiindulva, hogy a munkavállaló a gyengébb fél. Sőt Portugáliában a lock out egyáltalán nem alkalmazható. Magyarországon a kizárást semmilyen jogi norma nem zárja ki, és nem is korlátozza. Ezért az ún. támadó lock out is alkalmazható, amit legfeljebb a rendeltetésszerű joggyakorlásra vonatkozó szabállyal lehetne korlátozni. Erre is helyes lenne kúriai állásfoglalást hozni. Még inkább azonban e jogintézmény törvényi szabályozása volna indokolt, amit össze lehetne kapcsolni a sztrájkjogi szabályozás korszerűsítésével.

Ami a közszolgálatban dolgozók sztrájkszervezési és sztrájkban való részvételi jogát illeti, kétféle szabályrendszer alakult ki Európában. A liberális irányvonalat Franciaország és az Egyesült Királyság képviseli. Franciaországban a közszolgálat kinevezett munkatársai is sztrájkolhatnak, kivéve a hadsereg tagjait és a magas rangú közhivatalnokokat. Az 1968-as diáklázadással kezdődött országos kiterjedésű általános sztrájkot Charles de Gaulle úgy tudta letörni, hogy államelnöki minőségében, mint a hadsereg főparancsnoka, elrendelte a sztrájk kulcsfiguráinak katonai behívását (A XX. század krónikája, 1994). Az Egyesült Királyságban még ilyen korlátozás sincs.¹¹ A közszolgá-

lat dolgozói éppen úgy sztrájkolhatnak, mint a gazdasági élet munkaviszonyban álló dolgozói. Azonban mindkét területen be kell tartani a „case law” által a munkaküzdelenre kialakított „aranyformula” (golden formel) szabályait (Horion, 1966; Radnay, 1990:32–40). A másik irányvonal a germán szabályozás, ahol minden közhivatalnok részéről tilos a sztrájk.¹² Éppen ezért, hogy a mozdonyvezetők ne tudják megbénítani a vasúti közlekedést sztrájkkal, a mozdonyvezetőket – mindaddig, amíg a Deutsche Bahn köztestületként működött – közhivatalnoki státuszba (Beamte) sorolták be.¹³

Az 1989:VII. tv., a Sztrájk törvény e két szélső álláspont között egy középutas megoldást alakított ki. E szerint a Kjt. hatálya alá tartozó közalkalmazottak, a munkavállalókhoz hasonlóan, az e törvényben lefektetett előírások figyelembevételével éppúgy sztrájkolhatnak, mint a munkavállalók. A kinevezett közalkalmazottak esetében azonban tilos a sztrájk. Ezt a korlátot megítélésem szerint helyes továbbra is fenntartani. Kérdéses lehet azonban, hogy a munkaszerződéssel, nem pedig kinevezéssel alkalmazott közhivatalnokokra és az ügykezelőkre is kiterjed-e ez a tilalom. Álláspontom szerint nem, mivel a szerződéses közhivatalnokok, még ha a gyakorlatban hasonló státuszbiztonságot is élveznek, mint a kinevezett köztisztviselők, ez azonban „de jure” rendezve nincs, csak „de facto” áll fenn. Az ügykezelők pedig effektíve nem köztisztviselők. A köztisztviselők esetében a sztrájkjog gyakorolható ugyan, de jelentős korlátozásokkal. A Sztrájk törvény 3. § (2) bek. II. fordulata értelmében az államigazgatási szerveknél a kormány és az érintett szakszervezetek megállapodásában rögzített szabályok mellett gyakorolható a sztrájk joga. Az 1993-ban kötött megállapodás több helyen is ellentétes az Alaptörvénnyel, a sztrájk törvénnyel és a nemzetközi dokumentumokkal.

ÖSSZE G É S

Tanulmányunkban igyekeztünk a kollektív munkajog érdekegyeztetés területével kapcsolatos részének valamennyi intézményét átfogó jelleggel megvizsgálni. Sajnálatos, hogy a 2010–2012. évi magyar jogalkotás és jogpolitika a nyugat-európai joggal ellentétben háttérbe szorította e jogintézményt, és az üzemi tanácsot helyezte előtérbe, amit a 2012. évi új Mt.-nek a korábbival szembeni szabályozásiszerrend-felcserélése is mutat. Ugyanakkor örömdetes, hogy ismét kezd visszaállni a jelentősége, amire utal az is, hogy a jogi szakirodalmon túlmenően a közgazdaságtani szakma is foglalkozik ezzel az intézménnyel. A Lentner és Parragh szerzőpáros kutatása kiterjed a participációra, vagyis az üzemi tanácsi rendszerre is (Lentner–Parragh, 2016:25–26), mely intézménnyel a későbbi számban kívánunk majd foglalkozni.

J E G Y Z E T E K

¹ A tanulmány a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Hivatal támogatásával (K120158 kutatási témapályázat keretében) az NKFI Alapból valósult meg.

² Lásd továbbá Jura Europae, 1993, I. 30–00. /I.1.19–22/ és 30.50. I.3. (Fr.); II.60.50–8. / III.4./ (NL.) III.60.50–8 /I.3–4./ (DM.: Functionarlowen-FUL); 40.00–7. és 40.50–7 /VI. I.18./ (I.).

³ Jura Europae, 1993, I. 30–60 (Fr.); III. 90–60.1–11. (GB.); I. 10–60. I. (D.).

- ⁴ 1992:XXXII. tv. a közalkalmazottak jogállásáról (utolsó átf. mód. 2011-ben) – 1992. XXII. tv. a köztisztviselők jogállásáról, majd helyette 2011:CXCIX. tv. a közszolgálati köztisztviselőkről. A magyar duális szabályozás kritikai összefoglalását és kritikáját unikális javaslatot felvázolva adja Prugberger, 2010.
- ⁵ Vö. a 2010-ben módosított 1989. VII. tv.-nyel.
- ⁶ Jura Europae, 1993, 30. 51. I. 2. (Fr.).
- ⁷ Jura Europae, 1993, I–III. 20-90. 5-2. etc.
- ⁸ Jura Europae, 1993, 60.51. III. (NL.).
- ⁹ Erre mondja a Lentner és Parragh szerzőpáros, hogy az érdekegyeztetés fokozatosan a háromoldalúról a kétoldalúra csúszott át (Lentner–Parragh, 2016:34), ami valóban így is van. Ugyanakkor helyesen szól arról is, hogy az érdekegyeztetésnek gyakran nemzetgazdasági és nemzetállami szintű kihatása is van, ami bekövetkezhet pozitív és negatív eredménnyel egyaránt (Lentner–Parragh, 2016:27). E megállapítás is amellet szól, hogy a háromoldalú országos munkaügyi érdekegyeztetés és megállapodás – éppen úgy, mint az e körön túlmenő is – igen jelentős és nem kiiktatandó jogintézmény.
- ¹⁰ Jura Europae, 1993, III. 90.60.11-22. és 70.11-12.
- ¹¹ Vö. Prugberger–Nádas, 2015:171, 174–177.
- ¹² Jura Europae, 1993, 30.60-1-18.(Fr.); 90.60-1-11.GB.; 10-10.60.I (D.).
- ¹³ Információ Prof. Dr. Dres. h.c. Rolf Birtől, az IAAEG igazgatójától.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- A XX. század krónikája (1994). Officina Nova Kiadó, Budapest.
- Heerma van Voss, G. J. J. (2011): *Inleiding Nederlands sociaal recht*. Boom Juridische uitgevers, Den Haag.
- Horion, Paul (1966): *Le droit de grève*. R. C. J. B., Charleroi.
- Jura Europae. *Droit du Travail – Arbeitsrecht* (1993). Editions Techniques Juris Chasseurs – C. H. Beck Verlag, Paris–München.
- Lentner Csaba – Parragh Bianka (2016): Érdekegyeztetés, konszenzuskeresés és participáció – új dimenziók, állami attitűdök. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2. sz., 26–40.
- Ojeda Aviles, Antonio – Perez, Manuel (1989): *Gewerkschaftsrechte im Betrieb nach spanischem Recht. Arbeitsrecht im Betrieb*, No. 12.
- Peine, Franz-Josef – Heinlein, Dieter (1999): *Beamtenrecht*. 2. Aufl., Schaefers Grundriss des Rechts und der Wirtschaft. C. E. Müller Verlag, Heidelberg.
- Prugberger Tamás (2010): A széttagolt magyar közszolgálati jogi szabályozás egységesítésének kérdése a nyugat-európai megoldások tükrében. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, Tomus 28, No. 1, 437–461.
- Prugberger Tamás – Nádas György (2015): *Európai és magyar összehasonlító kollektív munkajog*. Wolters Kluwer Kiadó, Budapest.
- Prugberger Tamás – Szebehelyi Klára (1996): A magyar munkajog vergődése az európai uniós normák és a liberálkapitalizmus igényei között. *Jogtudományi Közlöny*, 51. évf., 12. sz., 509–518.
- Radnay József (1990): A sztrájk egyes kérdései a külföldi jogrendszerekben. *Munkaügyi Szemle*, 5. sz.
- Söllner, Alfred (1969): *Arbeitsrecht*. Kohlhammer, Stuttgart.
- Sredkova, K. (1995): Das bulgarische Arbeitsetzbuch auf dem Wege der Reformen. *Zeitschrift für Internationale Arbeits- und Sozialrecht (ZIAS)*, No. 2.